

借鉴大台北地区都市化发展经验

加快推进“全域厦门”建设

王 勇

大台北地区在都市化发展进程中,逐步形成传统与现代相结合,经济发展与生态、社会相协调的独特的都市化发展路径。当前,作为海峡西岸经济区核心城市的厦门在新形势下正努力推进“全域厦门”建设,而与厦门具有共同人文环境和曾经历相似发展阶段的大台北地区,其都市化发展经验势必对厦门全域建设具有非常重要的借鉴意义。

推进“全域厦门”建设的背景及实质内涵

1. 厦门区域经济发展对“全域厦门”建设的推动

厦门经济特区经过 30 多年的建设,经济实现持续健康发展,城市综合竞争力显著增强,市民生活品质得以全面提升,社会事业取得全面进步。与此同时,厦门区域经济发展也存在着一些较突出的问题,主要体现为:一方面,厦门岛内外的城区建设发展不均衡,集中体现为岛内外空间结构布局不均衡和发展不全面的畸形城市化。其中,厦门总体城市化率已达 68.3%,岛内的城市化率甚至接近 100%,而岛外的 4 个区除了海沧区和集美区的城市化率分别为 75.7%和 64%外,同安区和翔安区的城市化率则仅分别为 38.1%和 12.6%。目前,厦门的城市建成区主要集中在近 200 平方公里的区域,且主要局限于厦门本岛西部和中部,城市建成区过小,导致城市的辐射带动力有限,本岛东部主要还是农村和城乡结合部。城区建设不均衡导致厦门城乡二

元结构特征明显,相应带来岛内外经济和社会发展的较大差距,由此形成浓厚的“岛内本位”意识;另一方面,厦门岛内外的产业布局不均衡。目前,岛内以现代工业和服务业为主,岛外以传统农业和初级制造业为主,产业布局的不均衡导致厦门地区总产值分布和固定资产投资的不均衡。2010 年,厦门岛外的 4 个区的地区总产值仅占厦门全市地区总产值的 42.1%。与此同时,多年来,厦门的投资总量也呈现岛内外地区分布不均衡。第三方面,厦门岛内外基本公共服务分布不均衡。目前,岛内外基本公共服务供给存在较大落差。长期以来,厦门的优质社会领域资源主要集中在岛内,而岛外农村的教育、卫生、文化和体育等社会公共服务设施比较差,这种岛内外公共服务设施供给长期不均衡导致岛内外贫富差距日益拉大。第四方面,厦门总体地价及房地产价格高位制约着岛外的发展后劲。如今,厦门已经形成较为完善的城市基础设施、良好的生态环境和法政环境。由此造成厦门土地增值较快,土地成本和土地价格日益走高,由此影响了厦门整体的营商环境,制约了岛外招商引资和人力资本的引进。第五方面,厦门区际间的内耗和恶性竞争较为严重。引资方面的恶性竞争,既造成利益流失,又不利于全市产业布局的调整和各区产业结构的优化,进而导致无法形成规模效应,也未能实现产业配套而延伸产业链,更难以形成产业的核心竞争力。由此,为了进一步消除厦门在区域经济发展中

所存在的岛内外、城乡发展不均衡,客观上势必要求推进致力于实现岛内外一体化的“全域厦门”建设,从而借此推动岛内外生产和生活方式向城市化转型,推动岛内外资源的重新整合,实现岛内外城乡经济社会发展一体化。

2. 推进“全域厦门”建设的实质内涵

推进“全域厦门”建设是把厦门全市行政区域范围作为一个完整意义上的整体,统一规划,科学布局,并按规划建设和发展。与此同时,按照“高起点、高标准、高层次、高水平”的要求,根据“制度统一、标准趋同、水平均衡”的原则,及时制定和完善相关政策,采取具体有力措施,全面推进岛内外一体化建设。要积极推进重点领域和关键环节的改革,深化新形势下的先行先试。注重把加快岛内外一体化与加快转变经济发展方式结合起来,与城乡经济社会发展一体化结合起来,与第二、三产业共同推进、内外需齐拓展、惠民生促和谐结合起来。要按照全面推进岛内外一体化建设的目标要求,依据土地利用总体规划和城市总体规划,合理安排区域功能布局,加强村镇规划管理,加快推进城乡统筹发展。要适度超前建设交通、通讯、供电、供水、燃气、环保和教育、科技、文化、卫生以及公共安全等方面的基础设施,大力推进岛外新城建设,提高城市管理水平,尽快形成岛内外一体化的新格局。要加快形成覆盖岛内外城乡的基本公共服务体系和社会救助体系,扩大公共财政覆盖农村的范围,大力推进城乡基本公共服务均等化,在就业、教育、卫生、最低生活保障、出行和保障房建设分配等基本公共服务方面,充分考虑岛外和农村的需求,并适当予以倾斜照顾,让岛内外居民真正得到全面推进岛内外一体化建设带来的实惠。要大力引进厦门市经济社会发展急需的各方面人才,落实人才保障措施。进一步完善市对区财政管理体制,完善市区财政收入分配关系和财税征管机制,为全面推进岛内外一体化建设提供强有力的人才和资金保障。此外,厦门市、区人民代表大会及其常务委员会和镇人民代表大会要依法履行职责,充分发挥各级人大代表作用,凝聚民智,反映民意,为全面推进岛内外一体化建设营造良好的社会氛围。厦门市人民代表大会及其常务委员会要抓住经济特区范围扩大、经

济特区法规适用到全市行政区域的时机,用足用好经济特区立法权,为发挥经济特区体制机制优势、先行先试优势、国家支持海峡西岸经济区发展的政策优势,提供良好的法治保障。厦门市、区人民代表大会及其常务委员会和镇人民代表大会要依法履行监督、重大事项决定、人事任免等职责,促进依法行政和公正司法,完善监督制度,加大监督力度,保障岛内外一体化健康发展。

大台北地区都市化发展对推进“全域厦门”建设的经验借鉴

1. 集约化和面向国际化的都市化发展策略

大台北地区在都市化的快速发展进程中,采取集约化的城市化发展策略,人口从农村和小城镇地区向台北市及周边地区移动,台北市外围的卫星市镇因产业功能引发持续性的人口增长,从而形成类似欧美都市化的郊区化现象,由此导致大台北地区总人口不断增加,城市化水平相应不断提升。然而,大台北地区在推进都市化的进程中,积极开展对潜在土地资源的开发和土地重划,致使其城市化水平的提高与耕地面积的变化呈现明显的不相关。反之,耕地面积增加的速度还高于城市化水平提高的速度。基于此,大台北地区都市化实现了良性的可持续性发展。与此同时,大台北地区在经济全球化下通过积极与世界都市体系相接轨来推进都市化进程,加速了大台北地区与世界都市体系的密切连接,提高了大台北地区的吸引和辐射范围,使得大台北地区的都市功能进一步扩大,推动大台北地区快速发展成为国际性大都市区。与大台北地区相比,厦门的城市化进程体现为典型的城市优先型粗放式城市化发展道路。其中,厦门市的一些近郊农村、“城中村”已经完成了人口的城市化、经济活动的非农化和空间上向城镇的集中,但厦门市对这些地区的规划控制不力,当乡镇企业要发展用地,但与城市规划内容不符,申请报建不批时,便出现大量违建厂房,形成盲目建设,造成土地资源的巨大浪费。同时,村域范围内的建设仍是按村镇建设的规范在实施,很少顾及城市的整体功能和区域优势,影响城市整体建设和城市的建设品位,建设混乱,建筑布局零乱,很大程度上造成新城建设用地

资源的紧张。就厦门参与国际化的程度而言,虽然厦门开埠已有 170 多年,目前厦门港集装箱吞吐量已达全球第 22 位,但由于厦门经济总量规模较小,在福建省内还排在福州和泉州之后,所以经济辐射带动能力较弱,总体上还只是海峡西岸经济区的一个区域性中心城市。由此,厦门在推进“全域厦门”建设的新一轮城市化进程中,应借鉴大台北地区在推进都市化进程中所采取的土地重划和对潜在土地资源开发利用的做法,提高伴随厦门城市化进程中的土地集约开发利用,力争使厦门耕地面积增加的速度高于城市化水平提高的速度,推动厦门城市化的可持续发展。与此同时,应充分发挥厦门在对台交流交往的基础上,进一步提升厦门与世界大都市体系接轨的程度,推动厦门发展成为具有较强国际竞争力的国际性大都市。

2. 都市交通基础设施建设的立体化

大台北地区通过科学规划发展都会区捷运系统和执行铁路立体化工程,提高了大台北地区的交通运输通达性和运输经济效益,同时,也有力地促进了大台北地区的整体开发和扩大公共建设的投资效益,由此得以提振大台北地区的经济发展,推动大台北地区的进一步繁荣。与大台北地区相比,近几年来,伴随着厦门经济特区社会、经济的持续快速发展,直接推动了厦门机动车拥有量的迅速增长,致使厦门市的交通基础设施虽然近年增加了很多,但道路整体通行能力受交叉路口瓶颈的制约,有半数交叉路口处于或接近饱和状态,交通拥堵的现象时有发生,厦门整体交通恶化态势呈加速态势。与此同时,厦门公共交通运输的进一步发展面临调整与优化,岛内外道路交通设施发展不平衡的矛盾突出,控制性交通资源(跨海通道)的作用明显显露,应对城市交通协调发展的导向政策体系尚未建立。而且,由于厦门中心城市地位和区域交通枢纽功能的提升,与东西两翼泉州、漳州呈现更加密切的交通联系,但现有的交通运输设施体系尚不完善,无法适应未来厦漳泉同城化下对日益增多的区际联系的交通发展需求。为此,厦门应充分借鉴大台北地区通过发展都会区捷运系统和执行铁路立体化工程以提高大台北地区内部交通运输通达性和运输经济效益,同时促进大台北地区整体开发的

经验,以交通体系建立和运输组织服务引导城市土地开发,形成与城市土地利用密切结合的综合交通运输系统,确定不同运输系统的功能定位、综合规划各交通运输网络,合理布局交通设施,有效组织不同运输系统的衔接,以高效率的运输系统保障城市交通出行需求。近期应重点推进厦门城市轨道交通建设,以此来开发厦门城市交通的地下空间,尽最大可能地缓解交叉路口的交通拥堵情况,带动轨道交通沿线的区域开发乃至岛内外的一体化发展。

3. 推动副都区、卫星城镇建设以实现核心城市与乡镇协调发展

大台北地区通过在台北市周边地区积极发展副都区和卫星城镇,辅之以建设台北市与副都区和卫星城镇间的都会捷运系统和高铁等交通基础设施,从而疏散因日益飙升的台北市房价而导致无法承受较高生活成本的一部分都市人口,同时,相应地向这些地区转移一部分台北市区城市职能,由此,不但可以缓解台北中心城区的发展压力,而且也可以解决就业、环境保护、治安维护等相关城市发展问题,进而带动台北市和周边副都区、卫星城镇的分工合作与协调发展。与大台北地区相比,厦门市岛内外的城乡二元结构特征还十分明显,“岛内本位”意识浓厚。由于优势产业资源、社会公共服务资源等高度集中于岛内,导致岛内外没有形成合理的产业分工,交通基础设施向岛外的延伸并没有带动相应地区的城市土地开发。由此,厦门应充分借鉴大台北地区通过发展副都区和卫星城镇来缓解部分中心城区发展压力的做法,通过向岛外有选择地分散部分岛内的城市职能,辅助轨道交通体系等基础设施建设向岛外延伸而带动岛外城区的土地开发和社会发展,形成若干与岛内中心城区协调发展的岛外新城,在此带动下最终实现岛内外经济社会一体化。

4. 绿色治理体制导向下的都市生态化土地利用

大台北地区在以台北市为核心的都市化发展进程中,为了实现都市的可持续发展,解决伴随城市化衍生而来的都市生态环境问题,积极建构大台北都市区多功能的绿色空间网络,将都市中心到周边乡村地区等所有的空间尺度都包含在内,包括森

林、自然资源区、保护区等绿色空间,市区公园、绿地、水岸和历史景观设计等人为管理的绿地,以及行人道、自行车道、绿色走廊、水道等连接空间,以此实现绿地与通道的网络、景观、生物多样性等目标,提升都市自然和生态环境的质量,建立一个人与自然和谐共存的新都市环境,从而在很大程度上提升了大台北地区的综合竞争力。与大台北地区相比,厦门在推进城市化和岛内外一体化进程中对生态环境破坏较为严重,主要体现在:近年来,厦门海域生态环境呈恶化态势,生物多样性迅速降低。同时,伴随着建城区面积的不断扩大和岛外工业化进程的推进,厦门城市热岛的空间范围也逐渐扩大,新出现了海沧、新阳、杏林、厦门岛西北港口区和北部机场等5个高温组团区域,导致酸雨问题日益严重。而且,随着厦门城市化进程的推进,淡水、能源资源和土地资源日渐短缺,成为推进岛内外一体化进程的“软肋”。此外,厦门当前整体的环境基础设施建设仍然滞后于城市建设发展的需要,尤其是岛外农村地区的绿化率偏低,环卫基础设施差,导致环境卫生逐渐恶化。基于此,厦门应参照大台北地区通过建构都市多功能绿色空间网络来推进都市化生态化土地利用的做法,重视对建成区和农村地区的生态绿色景观的重塑,加强保护土地资源、淡水资源和海域资源,实现岛内外一体化进程与生态环境永续发展的和谐统一。



5. 以资讯科技产业和文化创意产业发展推动都市多功能角色提升

大台北地区在知识经济时代通过大力发展资讯科技产业及开展相关基础设施建设,逐步形成网络化区域空间都市体系,推动大台北地区形成国际金融、商业和资讯等重要城市功能,提升了自身的发展活力。同时,大台北地区还通过积极发展文化创意产业来推动都市更新,使大台北地区逐步发展成为全球性文化大都市,很大程度上提升了大台北地区的软实力。与大台北地区相比,厦门近年来资讯科技产业发展以电子信息制造业为主,产业具有明显的外在嵌入性,在产业集群内、企业之间未能建立良好的联动机制,缺少本土根植性,区域创新网络尚未很好的形成,因此,对厦门城市功能转型和多样化所起的带动作用有限。与此同时,作为厦门资讯科技产业新生力量的软件产业发展面临着诸多困难,主要体现为:厦门本地的软件市场容量有限,又远离中心城市和大市场,不利于培育发展。因此,厦门软件业发展对厦门产业结构优化乃至城市功能提升还无法起到主导作用。与资讯科技产业发展相伴,厦门文化创意产业发展还处于初级阶段,体现为:文化创意产业人才资源匮乏,产业内部发展不平衡,文化体育和娱乐业显得尤为薄弱。而且,厦门文化创意产业发展还局限于带动地区经济量的增长层面,尚未提升到服务于都市更新以实现都市可持续发展的阶段。基于此,厦门应充分借鉴大台北地区通过积极发展资讯科技产业和导入文化创意产业来推动本地区城市多功能角色提升的发展经验,一方面要以资本注入和政府采购、行业标准等手段带动本土资讯科技企业的发展壮大,注重培养形成本地的资讯科技企业生产网络,建立本地资讯科技企业同外企之间的生产配套与供应链。通过财政贴息、免税等政策引导本地企业积极研发具有自主知识产权的本土化技术,加强技术改造,培育具有厦门特色的区域品牌,努力开拓国内外市场,以此来带动厦门产业结构的优化升级,推动厦门都市功能的转换。另一方面,要从都市长远可持续发展入手,从政策上大力扶持厦门文化创意产业的发展,制定出相应的人才、市场、研发、知识产权和融资等方面的政策,放宽市场准入,支

持创意研发,鼓励自主创新和社会资源优化,营造创意环境,引进创意人才,最终形成厦门良好人文环境与创业、经济发展的和谐,同时形成个人创业与厦门市岛内外一体化发展的和谐。

进一步加快推进“全域厦门”建设的战略举措

1. 打造立足于海峡西岸经济区而面向海峡两岸和全球的国际化“大厦门”

一方面要以优化产业结构和增强产业竞争力为核心,着力引进一批高质量的先进制造业和现代服务业项目、引进一批产业链龙头项目和配套项目。加快建设辐射海西、服务两岸的区域性金融服务中心。在厦门优先开展对台金融合作的重大金融改革创新项目,允许台湾金融保险机构在厦门开展对台金融服务。鼓励内外资银行、证券和保险等各类金融机构和股权投资机构在厦门设立总部、资金营运、研发、外包中心或后台服务机构。参照 CEPA 相关政策规定,支持港澳地区的金融机构在厦门设立分支机构或参股当地金融机构。创新招商引资机制,建立健全双向投资促进机制,提升招商引资质量和利用外资的水平,大力引进知名跨国企业,同时,拓展与海外华侨华人的联谊交流,大力吸引海外侨胞来厦投资。另一方面,积极实施“走出去”战略,加快建设对外投资促进和服务体系,鼓励和支持厦门本土企业到境外建立生产、营销和服务网络,拓展新的发展空间。第三方面,加快服务于开放型经济的现代化基础设施和对外通道建设。其中,推动厦门建设成为东南国际航运中心,加快建设厦门翔安机场,将其打造成为东南沿海重要的国际干线机场和区域性航空枢纽港。规划建设对台和对外区域通道,全面融入海峡西岸交通网络。第四方面,探索建立旅游、文化、教育、科技和卫生等领域的国际深度合作机制,发展国际会展、会议和旅游产业,开展国际交流,引进更多国际性和地区性组织,提升厦门的国际化水平。第五方面,建立吸引全球专业化机构参与厦门的医院、学校等集团化、品牌化管理运营的机制,加快完善吸引领军人才的政策体系,构建国际人才聚集高地。第六方面,着重抓好城市规划,突出统筹解决交通、住房、就学等一系列城

市社会发展问题,注重城市生态保护,持续做好城市的绿化、美化、香化,加强环境整治。同时,依靠科技来提升城市管理效率,进而建设“智慧厦门”,由此,从总体上提升厦门的国际化宜居水平。

2. 以重大基础设施规划、设计、建设一体化和立体化深度推进岛内外一体化和厦漳泉同城化

一方面,近期要加快推进厦门城市轨道交通和进出厦门岛的新通道建设,完善连接岛内外之间的交通运输体系,打造厦门市域内“半小时交通圈”,由此建构促进岛内外一体化的交通运输体系。同时,加快龙厦、厦深铁路及其站场枢纽建设,按照“零距离换乘、无缝化衔接”的要求,将厦门建设成为东南沿海铁路交通枢纽和全国性综合交通枢纽。另一方面,积极规划建设厦漳泉城际轨道交通,加快推进厦漳泉高速公路、国省道、机场快速通道和市政主干道的规划建设,推进厦漳泉港口资源整合,健全完善港口一体化管理体制机制,形成港口群间布局优化、分工合理、联动发展的格局。同时,统筹规划未来厦漳泉大都市区信息基础设施,加快推进厦漳泉都市区的基础通信网、无线宽带网和数字电视网等基础设施的共建共享。此外,建立厦漳泉区域生态环境协同保护机制,实现厦漳泉环境基础设施资源的共建共享,在此基础上,实现厦漳泉统筹协调发展的同城化。

3. 以旧城改造和新城建设为抓手推动城乡协调永续发展

今后,厦门应继续按照提升岛内和拓展岛外的城市建设理念,积极推动旧城改造和新城建设,在此基础上推动实现厦门岛内外城乡协调统筹发展。其中,厦门核心城区已有 600 多年的开发历史,如今老城区日益面临交通、土地、环境等各种制约发展的瓶颈因素,因此,有必要在原有基础上对旧城片区进行二次开发。旧城片区改造由此将成为岛内破解发展空间瓶颈,增强发展后劲、改善人居环境的重要载体。当前,旧城改造主要集中分布于西郭片区、将军祠西片区、百家村片区、厦港片区和曾厝垵片区、BRT 农科所片区、自行车厂片区、人民体育场片区、钟宅片区、后埔-枋湖片区、乌石浦旧村片区等 10 多个片区。旧城改造中应力求在保持旧城自然风貌和历史文化特色的基础上拓展中心城

区发展空间,通过正确处理旧与新、留与建的关系,保持旧城历史风貌和文化特色,尽可能保留具有历史文化价值和老城印记的老街巷。在旧城新一轮的改造开发中保持城市原有的肌理,使得厦门特色得以留传,从而提升厦门宜居城市的文化底蕴和独特气质。此外,岛内还应加快建设五缘湾西片区城市综合体、世茂海峡大厦、裕景中心、华永天地商贸广场等一批高端项目,优化环境品质和城市功能,通过“退二进三”,为岛内产业结构优化腾出发展空间。与此同时,在新城建设中应充分借鉴“都市商圈”、“城市综合体”的发展模式,加快推进集美、翔安新城、海沧湾新城和同安新城的建设,其中,集美新城应在重点推动核心区公共建筑群主体基本落成的基础上,加快研发、商务中心等项目建设。海沧湾新城应在重点推进泰地海西中心等项目建设的同时加快马銮湾片区的开发。同安新城在总用地面积 17 平方公里的范围内应重点加快规划和引进高端酒店群等产业项目。翔安新城应重点加快核心区公共建筑配套建设,规划行政和商务办公区、城市综合体及市政配套道路等。另外,应重点发挥海沧大桥、集美大桥、杏林大桥和翔安隧道等交通轴线的连接辐射功能,并在产业布局、人口规模、基础设施和教育、文化、卫生等公用事业上进行统筹规划,逐步推进基础设施配套建设和城市综合体的开发,加快发展城市商务区和商业地产,引进大型商业休闲服务项目,引进世界品牌精品店,建设大型高品位生活社区。

4. 加快小城镇先进制造业龙头项目和科技产业园区建设以优化“全域厦门”产业发展空间

当前,厦门应基于岛外的集美区灌口镇、海沧区东孚镇、同安区汀溪镇、翔安区新圩镇等小城镇建设试点,按照高起点、高标准、高层次、高水平的“四高”要求,力争将小城镇建设成为厦门的现代新城区和现代产业区。其中,应重点以先进制造业龙头项目建设带动各镇特色支柱产业发展,做大做强各镇的特色产业集群,从而推动各镇产业的转型与升级,进一步壮大镇域经济综合实力。与此同时,积极搭建科技产业园区作为产业可持续发展的孵化载体,通过创新招商引资机制吸引大型现代企业集团入驻,重点开展建筑节能与绿色建筑等生态住宅

科技开发、生物质资源化利用技术开发等,逐步将科技产业园区培育成为生态综合产业园,进而带动小城镇循环经济的发展 and 可持续发展能力的提升。在此基础上,厦门岛外小城镇在充分发挥对岛内产业转移消化功能外,通过提升自身的产业内生发展能力,推动实现“全域厦门”产业发展空间的协调和优化。

5. 加速推进“全域厦门”基本公共服务的一体化和均等化

第一,应加快对义务教育、公共卫生与基本医疗、基本社会保障、公共就业服务等领域基本公共服务均等化的相关立法。

第二,要按照“全域厦门”的理念,编制统筹岛内外基本公共服务均等化的规划体系,实现“全域厦门”内基本公共服务均等化涉及的义务教育、公共卫生、就业、社保、基础设施建设等方面规划的全覆盖。

第三,应建立市、区两级政府间基本公共服务均等化的纵向财政转移支付制度,提高区级财政供给基本公共服务的保障能力,逐步形成岛内外合理、平衡的财力分布格局。

第四,要努力完善岛内外城乡一体化的公共服务体系。通过多部门联动而形成合力来切实提高公共服务有效供给的水平。同时,通过岛内外公共资源的功能整合促进岛内外基本公共服务的均衡配置。

第五,构建适应岛内外城乡一体化需要的基层社会治理架构,实现区域的集约发展,简化管理层级,提升区域功能和管理效益,推进岛内外基本公共服务的均等化。

第六,通过制定相关法规及对监督主体的多元化,形成对公共服务供给的全方位监督,从而实现对公共服务供给的法制化、透明化监管。

(作者单位:厦门大学台湾研究院台湾研究中心)

注:本文由厦门大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“海峡经济区竞争性区域衍生体系研究”资助(项目编号:2010221076)